



SEMINARIO SOBRE PROGRAMACION SOCIAL PARA
EL DESARROLLO Y LA FORMACION INTEGRAL DE
LA INFANCIA Y LA JUVENTUD
Organizado conjuntamente con UNICEF -- Oficina
Regional para las Américas
Santiago de Chile, 18 al 29 de octubre de 1971

LA PROBLEMÁTICA DE LA PARTICIPACION
SOCIAL EN EL DESARROLLO
Lawrence B. Moore *

* El autor es Asesor Técnico Especial de las Naciones Unidas en Nueva York, pero las ideas expresadas en este documento no necesariamente reflejan el punto de vista de la organización internacional, ni tiene carácter de publicación oficial.

LA PROBLEMÁTICA DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL DESARROLLO

I. Introducción

De 1965 a 1969 tuve el privilegio y el placer de colaborar con la secretaría de la Comisión Económica para América Latina, y de hacer algunos modestos aportes a la formulación de una tesis sobre la participación popular que se incluyó en un estudio preparado por la CEPAL.^{1/} En los últimos dos años esas ideas han ido ganando cada vez más aceptación, y en muchos casos los gobiernos ya han intentado ponerlas en práctica.

Este seminario ofrece una oportunidad especialmente interesante de examinar la teoría de participación formulada, y de corregirla con la esperanza de vincularla más firmemente con la política de desarrollo social y las técnicas de planificación socioeconómica unificada.

Por ese motivo, en la primera parte de este trabajo, deseo ampliar y profundizar la base teórica de nuestra tesis sobre la participación, y luego considerar en la segunda parte las repercusiones operacionales de esta teoría. Pido disculpas por anticipado por haber usado una terminología más bien abstracta y presentar ideas que en un comienzo pueden parecer ajenas al pensamiento político actual de América Latina. Simplemente deseo que esta exposición tenga el más amplio alcance posible, y para lograrlo me veo obligado a utilizar la jerga técnica.

II. Breve examen de la teoría de la participación popular

Como punto de partida para considerar la teoría de la participación, quizás sea útil examinar rápidamente los aspectos principales de la tesis presentada en la publicación de las Naciones Unidas. Ese trabajo contenía una síntesis de varias ideas sobre la estructura de las sociedades latinoamericanas, la teoría de las elites, la marginalidad y la movilización social. La participación social se definió brevemente como la respuesta del sistema

^{1/} Naciones Unidas, El cambio social y la política de desarrollo en América Latina, Nueva York, 1969.

social a las exigencias de las unidades sociales que lo componen. Por lo tanto, la participación social puede ser considerada como la respuesta del sistema social a las exigencias de grupos como los campesinos, los artesanos, las poblaciones marginales, grupos étnicos y otros que en general carecen de cohesión y de una organización efectiva, y que en gran medida no tiene ni voz ni voto en los asuntos nacionales.

Se señaló además que estos estratos son tan numerosos que constituyen la gran mayoría de la población en muchos países. Por ese motivo, si bien su inclusión como miembros y grupos que tienen una participación efectiva en la nación es conveniente e importante desde el punto de vista de la política de desarrollo, ésta es extremadamente difícil de lograr en adecuada escala. La incorporación de esos grupos tendrá consecuencias de vastos alcances para la estructura social, los valores, la distribución del ingreso y la riqueza y los sistemas políticos y de producción. Pero a medida que el proceso de desarrollo comienza a llegar a esas masas, modificando su mentalidad y sus aspiraciones, el problema de su participación se está tornando crítico.

Las razones de esta crisis pueden encontrarse en las estructuras sociales en que se funda el orden existente de compromiso político que ha permitido en general a las elites limitar o manipular la participación de los grupos populares. En esta forma estos grupos de intereses han logrado alcanzar sus metas, y mantener el control sobre el Estado. La combinación o la alianza de las elites se basó en su conciencia de pertenecer a grupos que se consolidan por su clase, su riqueza, su status y su educación. Al mismo tiempo las modalidades culturales y los valores del grupo situado en el extremo superior de la pirámide social queda en la mayoría de los países, fuera del alcance del grueso de la población. En lo que a ésta se refiere no parece haberse producido desarrollo, porque sus beneficios como la modernización, el aumento de los ingresos y la movilidad se orientaron desproporcionadamente hacia los grupos privilegiados. La distancia que separa a los pudientes de los desposeídos provoca una creciente alienación, apatía, anomia y hostilidad entre los estratos bajos y quizás haya contribuido en gran medida a producir el fenómeno de la marginalidad.

/Los expertos

Los expertos en filosofía social concuerdan en general en que solamente el Estado puede resolver estos problemas. Al respecto parecen existir dos opciones. La participación popular se ampliaría si una nueva elite, clase o alianza de fuerzas pudiera realmente aplicar una estrategia de desarrollo durante un período bastante largo, con el apoyo popular. O, podría aumentar la participación popular si el Estado se transformara en el árbitro y actor ~~enteramente~~ autónomo del desarrollo manteniendo el control total sobre todos los grupos que componen la sociedad.

En cualquiera de los dos casos, la política que se aplicaría tendría principalmente por objeto movilizar a los grupos populares más bien que otorgarles participación. Esto significa que el Estado aplicaría medidas de vastos alcances orientadas de arriba hacia abajo para motivar, organizar y educar a los grupos que hasta ahora no han tenido participación. La meta sería encauzar la participación resultante hacia el desarrollo planificando en lugar de aceptar la automovilización y la participación sin trabas e intentar responder a ellas. Si la naturaleza y los objetivos del Estado fueran realmente compatibles con la participación popular, cabría esperar que surgiera alguna combinación de movilización orientada hacia arriba y hacia abajo. En ese caso el Estado tendría que determinar los límites y las reglas de juego de la movilización y la participación, aunque esas políticas crearían conflictos con grupos poderosos cuyos intereses tradicionalmente se han atendido primero.

Al examinar este análisis considerando acontecimientos recientes en varios países, sorprende la atención prestada a la dinámica política de las estructuras sociales de los países latinoamericanos. En efecto, en el documento mencionado de la CEPAL se utilizaron varias expresiones para exponer la teoría de la participación que parecen vincularla muy estrechamente con el análisis de los sistemas políticos y el tema afín de liderazgo político. A continuación nos referiremos a esos temas.

III. La participación popular en el sistema político

Para avanzar rápidamente en el examen de la participación en relación con la política, conviene utilizar un modelo de sistemas políticos aceptado que pueda generalizarse para abarcar sociedades de todo tipo. El modelo propuesto por Easton sirve para este fin.^{2/} Tiene la ventaja de gozar de amplia aceptación entre los expertos en teoría política, y de ser de conocimiento general en América Latina..

El modelo de insumo-producto de Easton introduce varios conceptos clave que son compatibles con la teoría de participación señalada. El sistema político puede definirse como un conjunto de interacciones que el científico abstrae del comportamiento social, mediante las cuales se asignan autorizadamente los valores en una sociedad. La sociedad es concebida como un suprasistema. Dentro de ella, el sistema político puede ser considerado como uno en que los individuos desempeñan funciones especializadas de naturaleza "política". Las personas que desempeñan esas funciones son miembros del sistema. Los límites del sistema político se identifican por varios indicadores, entre los cuales se incluye la medida en que quienes desempeñan funciones políticas constituyen un grupo aparte en la sociedad y poseen un sentido de cohesión y solidaridad; la medida en que las funciones políticas y las actividades pueden diferenciarse de otras actividades sociales por su contenido; la medida en que esas funciones son jerárquicas y se distinguen de otras formas de ordenación social; y la medida en que los procesos de contratación y criterios de selección difieren en estas funciones de otros tipos.

Las interacciones de los miembros del sistema político ocurren dentro del medio social general. Por consiguiente estas transacciones se efectúan dentro y fuera de los límites del sistema. El medio del sistema político es intrasocietal y extrasocietal; algunos políticos tendrán relaciones con otros sistemas nacionales o internacionales.

^{2/} David Easton, A framework for political analysis, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, 1965.

En el funcionamiento del sistema político, se producirá tensión cuando se ejercen diferentes presiones sobre los actores políticos. La finalidad de los líderes políticos sería mantener su posición de empresarios que suministran bienes colectivos.^{3/} El mantenimiento de las funciones de liderazgo político debe distinguirse de la persistencia del sistema político en el tiempo. Cuando la tensión se torna demasiado grande, pueden cambiar los líderes o modificarse el sistema mismo.

Se hace más fácil visualizar el funcionamiento de los sistemas políticos si se los considera como subsistemas de un sistema social más amplio, de los cuales el mundo es el más amplio. Los efectos que se transmiten traspasan los límites de estos sistemas constituyen productos del primer sistema e insumos del segundo. Puede considerarse que toda transacción que traspasa los límites es un vínculo que forma una relación de insumo-producto.

La dinámica de la relación de insumo-producto puede concebirse como una corriente de influencias y efectos. Como los sistemas políticos se ocupan de asignar valores, modifican el medio que los rodea, y producen una corriente de insumos y productos que puede ser descrita como circular, o como circuito de acciones y reacciones. Este efecto o corriente recibe el nombre de reversión de los efectos (feedback).

Las variables de insumo del modelo del sistema político son denominadas demandas y apoyos. Son generalizaciones de los innumerables efectos e influencias que se ejercen sobre los actores políticos configurando el sistema y estimulando su actividad. Estas dos variables representan la suma de los efectos de las transacciones que traspasan los límites del sistema. Son internas del sistema y externas a él, y lo vinculan con todos los demás sistemas intra y extrasociales. Las exigencias surgen dentro o fuera del sistema político, en forma de anhelos, deseos, preferencias, valores o expectativas. Se transforman en exigencias cuando son expresadas

3/ En lo que se refiere al concepto de líderes políticos como empresarios, véase Norman Frohlich, Joe A. Oppenheimer y Oran Y. Young, Political Leadership and Collective Goods, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1971. Se mencionan más adelante.

/como proposiciones

como proposiciones a los actores políticos. No todos los miembros de la sociedad son capaces de expresar exigencias. Serán elementos determinantes su posición, su función y sus activos sociales, ya que los líderes que controlan la entrada de las exigencias regulan su afluencia al sistema. El control de la entrada suele ser ejercido por partidos organizados, por los organismos que forman la opinión pública y por los medios de comunicación masiva.

El modelo de respuesta dinámica de un sistema político se representa en el gráfico I.

Disponiendo del modelo y de los conceptos de Easton para orientarnos, se pueden reformular algunos aspectos de la teoría de la participación y explicar otros en términos más operacionales.

La característica esencial del modelo es la **reversión de los efectos**, que se manifiesta en forma de reacciones que se transmiten de un sistema a otro. Esta corriente incluye insumos y productos. Su acción puede ser concebida como circular o recíproca. Por el lado de los resultados la participación se ve como una consecuencia de la actividad de las autoridades políticas. Al legislar, formular políticas, o hacer esfuerzos por modificar el orden social, pueden ampliar o expandir la participación. En este sentido es un producto del sistema, que por lo general sólo se producirá como consecuencia de una acción política autorizada.

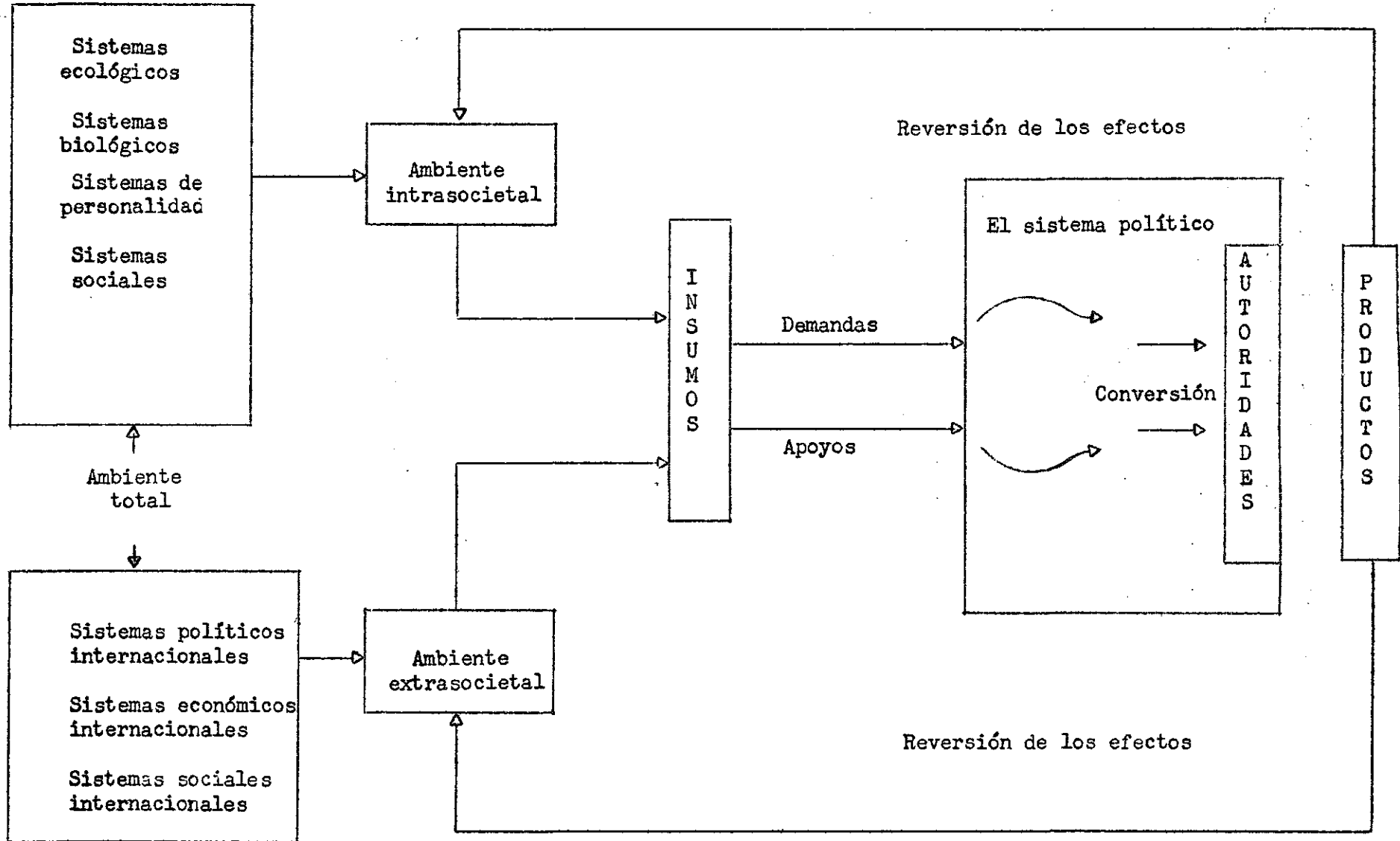
La participación es también característica esencial de las demandas y apoyos por el lado de los insumos del modelo. Pueden expresarse en forma de votos, que suelen ser considerados un indicador de la medida de participación por los expertos en ciencias políticas. Pero incluso cuando a los miembros de una sociedad se les niega el derecho a voto, éstos encuentran otros medios para expresar su aprobación o desaprobación del régimen. Estas expresiones como factores que influyen o actúan sobre el sistema político, constituyen insumos que afectan las decisiones y las acciones de las autoridades.

El modelo demuestra por sobre todo, que la participación puede comprenderse mejor en su relación con el sistema político en una sociedad,

/Gráfico I

Gráfico I

MODELO DE RESPUESTA DINAMICA DEL SISTEMA POLITICO
SISTEMA SOCIAL GLOBAL



/incluso cuando

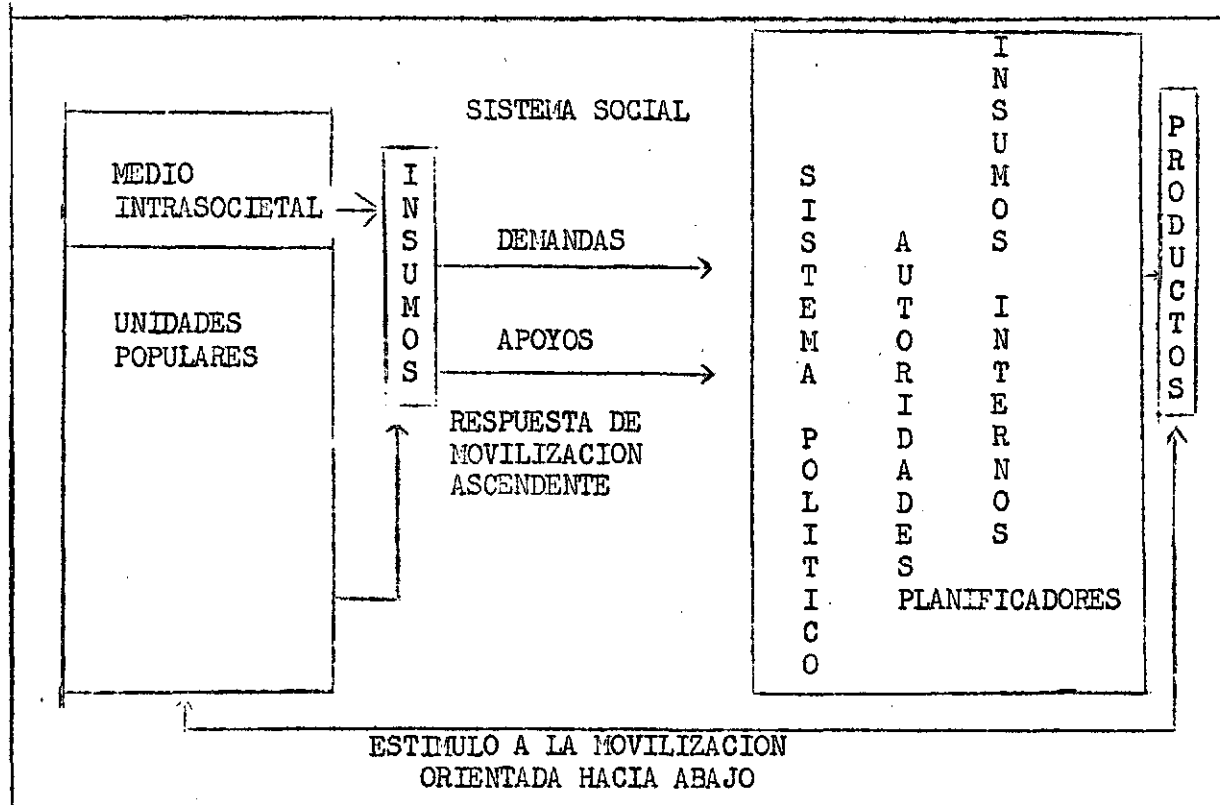
incluso cuando se considera que gracias a ella se logra ascenso o movilidad social. Por lo tanto es bien justificada la preocupación de los planificadores sociales por los procesos políticos, y en este sentido no debe considerarse que la política rebasa los alcances de la planificación del desarrollo social.

Además, la preocupación por la movilización expresada en el trabajo mencionado de la CEPAL puede ser explicada en función del modelo de insumo-producto del sistema político. Las autoridades responderán a las unidades sociales que tienen un alto grado de conciencia societal, conocimientos y, activos y capacidad para expresar sus preferencias en función de elecciones políticas. Estos grupos han sido movilizados, son capaces entre otras cosas, de incorporar su apoyo y sus exigencias en el proceso político. La acción emprendida por las autoridades para activar y encauzar la energía y los recursos de las unidades sociales para la acción societal puede ser descrita como movilización orientada hacia abajo. Cuando como consecuencia de esa acción deliberada del Estado aumenta relativamente la movilización de las unidades de la sociedad y estas empiezan a responder reorientando sus energías y acumulando activos que les permiten ascender o adquirir movilidad, el proceso es llamado movilización hacia arriba.

Ambos procesos están muy vinculados al funcionamiento del sistema político, y de hecho, constituyen tipos de insumos y productos. Para tener una imagen del estímulo autorizado como movilización orientada hacia abajo, y de la reacción popular en forma de movilización hacia arriba, el modelo de Easton puede modificarse en la forma indicada a continuación a fin de mostrar la relación entre los elementos esenciales.

Gráfico II

LAZADA DE REVERSION DE LOS EFECTOS DE LA MOVILIZACION



IV. Estrategia de movilización orientada hacia abajo

Las expresiones "marginalidad" y "participación" suelen aparecer apareadas. Ambas se refieren a la obtención relativa de la equidad social, y a veces se interpretan en función de un progreso social regresivo. Por lo tanto, la no participación tiene la connotación de marginalidad, en tanto que la marginalidad se interpreta como la falta de participación, aun deseando hacerlo. La marginalidad supone también impotencia: la persona desea participar, pero no puede hacerlo, y presumiblemente se ve cogida en un círculo vicioso de causa y efecto del cual no hay escapatoria. Como la marginalidad y la no participación son consideradas como resultados del sistema, tanto los partidarios de proceder en forma gradual como los de hacerlo radicalmente proponen cambios estructurales para romper este

/círculo vicioso

círculo vicioso. Al hacerlo, suelen proponer alguna forma de movilización orientada hacia abajo.

Cabe señalar, que la movilización social del pueblo orientada por las autoridades es como el remedio administrado por una madre a su hijo: "tómalo, a lo mejor no te gusta, pero es por tú bien". No hay razón dinámica aparente para esta reacción de las autoridades, si se supone que las masas son realmente inermes. Quizás, como lo he sugerido, la mentalidad y las aspiraciones populares han experimentado un cambio apreciable, y esto ha provocado una reacción en sus líderes.

Sin embargo, la movilización orientada hacia abajo no ha sido solicitada probablemente por ningún grupo; en realidad, el hombre de la calle no comprende este concepto. El exige un empleo, comida y vivienda, pero no movilización.

¿Cómo la justificamos entonces?

Dado que la iniciativa para lograr una movilización orientada hacia abajo emana del sistema político mismo - de los planificadores, los políticos, o alguna combinación de ambos - puede ser considerada un "insumo interno" es decir, un insumo originado dentro del sistema político.^{4/} Desde este punto de vista, podría considerarse que un sistema puede ser influenciado por los que tienen conocimientos especiales y, que estando dentro de él ayudan a configurar las políticas, estrategias y programas. Sin tener que recurrir a los grupos populares para expresar esos deseos o preferencias, el mecanismo de planificación permite a los planificadores sociales incorporar la estrategia de movilización social en el proceso político y romper el círculo vicioso de la no participación de los estratos marginales.

La aplicación de esta estrategia de movilización está siendo considerada en varios países latinoamericanos, y fué adoptada en el Perú este año, en la forma descrita por la CEPAL anteriormente. El Artículo 1

^{4/} Easton, op. cit., p. 114.

del Decreto N° 18896 establece: "Créase el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, con la finalidad de lograr la consciente y activa participación de la población nacional en las tareas que demanda el desarrollo económico y social.

Son objetivos del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización social:

- a) La capacitación, orientación y organización de la población nacional;
- b) El desarrollo de entidades de interés social; y
- c) La comunicación y particularmente el diálogo entre el Gobierno y la población nacional.^{5/}

La estrategia de movilización aplicada en varios países con regímenes revolucionarios difiere en cuanto a su alcance y sus métodos de otros esfuerzos como el desarrollo de la comunidad, el desarrollo rural, la reforma agraria, la integración del indio o el desarrollo cooperativo; sin embargo, los programas de esta índole que no tienen alcance global suelen ser incorporados a la estrategia general de movilización hacia abajo.

La movilización social es un proceso mediante el cual se libera para la acción colectiva la energía latente desde el punto de vista del agente.^{6/} Su aplicación como estrategia para lograr cambios estructurales profundos se basa en proposición teórica de que la reasignación de los activos sólo puede lograrse si se redistribuye rápidamente el poder político como consecuencia de la transformación. En la mayoría de los casos históricos, la movilización ha sido neutralizada por los grupos privilegiados que controlan el Estado, mucho antes de que los estratos bajos hayan logrado ascender apreciablemente. Por consiguiente, la energía liberada en la movilización sólo tendrá efectos transformadores cuando puedan consolidarse suficientes cambios estructurales de modo que suministren la base para que continúe la movilización.^{7/} Esto ocurrirá cuando las unidades sociales más débiles puedan formar sus propias elites.

5/ El Peruano, 24 de junio, 1971, p.1.

6/ Amitai Etzioni, The active society, The Free Press, Nueva York, 1968, p. 388.

7/ Ibid., p. 535.

Por lo tanto, para lograr un proceso de movilización tendiente a cambiar las estructuras de la sociedad, es esencial que el Estado aproveche su oportunidad única de modificar el nivel de conciencia societal. Este movimiento transformador será consecuencia de la acción de un conjunto de unidades de servicios (de estudiantes, de técnicos burocráticos, de militares) que pueden ayudar a los grupos marginales a producir sus propios movilizadores.

Para que tengan éxito los intentos de movilización masiva orientada hacia abajo, será necesario aumentar los recursos asignados con ese fin. No puede establecerse como regla la proporción óptima entre las inversiones en desarrollo social y los insumos de desarrollo económico. Las investigaciones efectuadas sobre la materia por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social parecen indicar que pueden elaborarse indicadores o perfiles sobre la base de informaciones sociales y económicas que permitirían alcanzar esta proporción en forma racional más bien que intuitiva. Aun así la situación será diferente en cada país en desarrollo. Como lo indica la CEPAL, la clasificación de los países sobre la base del cambio social y la capacidad para aplicar políticas de desarrollo social muestra grandes disparidades.^{8/} Por ese motivo la estrategia de movilización variará para los distintos países y regiones. El costo quedaría determinado por los alcances y la intensidad de la movilización requerida, los tipos de incentivos ofrecidos y la complejidad de la red orgánico-burocrática.

Con todo, creo que para los años venideros cabe prever que aumenten los fondos asignados a estas actividades. Este es un sector del desarrollo social en el cual recién estamos comenzando a penetrar. Así como los planificadores económicos ofrecen razones para justificar la asignación de fuertes sumas con el fin de aumentar la producción económica, los planificadores sociales del futuro ofrecerán razones para justificar grandes inversiones que permitan obtener resultados sociales del sistema, especialmente

8/ Véase El cambio social y la política de desarrollo en América Latina, op. cit.

bajo la forma de participación popular y desarrollo del ser humano. Algunos planificadores estadounidenses ya están sugiriendo que los costos más altos de los complejos socioindustriales del futuro serán compensados por economías de escala, economías externas y la reducción de los costos sociales que actualmente no se consideran en las cuentas nacionales. Este criterio puede probablemente generalizarse para aplicarlo en la estrategia de movilización.

La movilización orientada hacia abajo ha tenido más éxito cuando beneficiaba directamente a los afectados. La teoría de la psicología social sostiene que el medio del individuo moldea su comportamiento, especialmente a través de las recompensas que recibe por su forma de reaccionar ante él. Cuando la movilización se orienta hacia abajo, esas recompensas tienen que ser proporcionadas desde el centro por autoridades que encauzan los beneficios a través de alguna red orgánica. La tarea esencial del proceso de movilización consiste en crear rápidamente dicha red y distribuir rápidamente los beneficios a través de ellas en formas que sean percibidas por los usuarios.

Por ejemplo, los programas de reforma agraria y de desarrollo rural aplicados en Chile desde 1965 han estimulado la rápida organización y capacitación de los trabajadores rurales ofreciendo a sus miembros tierras, crédito e infraestructura social y participación política. La Federación de Campesinos de Venezuela se transformó en una gran organización bajo el estímulo del gobierno, y constituye la principal vía para obtener insumos agrícolas y lograr la participación política. En Colombia la Asociación de Campesinos se organizó con mucha rapidez y ha llegado a reunir un millón de miembros ya que ofrece la posibilidad de acceso a los insumos agrícolas y de tener influencia política. Cabe presumir que en igual forma podría lograrse la movilización urbana en torno a los servicios sociales y de vivienda, si los costos no fueran tan elevados. Este objetivo se ha logrado en algunas ciudades sobre una base local.

Otro efecto importante de la movilización orientada hacia abajo es la creación de un factor multiplicador. Esta técnica ha sido aplicada en

/muchas formas.

muchas formas. La idea es sencilla: incluso ha sido usada por movimiento de protesta en los Estados Unidos en una "cadena telefónica". Cada persona que recibe información la transmite a otros. Este factor multiplicador fué utilizado con buenos resultados en Chile por el Instituto de Capacitación e Investigación de la Reforma Agraria (ICIRA), el centro nacional que actuó como central transmisora de informaciones a un grupo siempre creciente de técnicos y campesinos que formaban la cadena, y por el Instituto Nacional de Nutrición de Colombia, cuando estableció su red operacional de servicios de capacitación y de tratamiento correctivo que abarcaba gran parte del país.

Podrá decirse que el proceso de movilización podrá ser estimulado con éxito desde arriba cuando se haya dado lo más rápidamente a los grupos cierto grado de autosuficiencia y poder de autogestión. Se entra en contacto con estos grupos, se despiertan sus energías latentes y se encauzan principalmente mediante la utilización de símbolos y recompensas transformándose en elementos de una red orgánica a través de la cual se transmiten valores e informaciones para lograr la cohesión y la identificación del grupo con propósitos comunes.

Es indispensable contar con el apoyo de las autoridades políticas en la movilización orientada hacia abajo. Si las señales son confusas o si se permite que dentro de una organización surjan conflictos por el liderazgo o el control, este virus se transmite por todos los conductos de la organización. Como lo indican Landsberger y Hewitt, las organizaciones campesinas de América Latina han sido especialmente divididas (y manipuladas) por las elites del medio político y burocrático.^{2/} Los sindicatos de trabajadores han solido encontrar las mismas dificultades.

^{2/} Henry A. Landsberger y Cynthia N. Hewitt, "Ten sources of weakness and cleavage in Latin America peasant movements", in Agrarian Problems and Peasant Movements in Latin America, editado por Rodolfo Stavenhagen, Doubleday Anchor Books, Garden City, Nueva York, 1970, p. 559.

Sin embargo, cuando se han producido estas divisiones y resquebrajamientos, las organizaciones populares han crecido a menudo autónomamente con poco o ningún apoyo de un régimen comprometido en una política de movilización hacia abajo tendiente a producir grandes cambios en la sociedad. Estas exigencias que emanan de un enfoque radical de los problemas sociales y políticos del desarrollo, representan ahora una situación esencialmente nueva en el escenario latinoamericano. En estas circunstancias el medio político y burocrático se ha tornado en algunos países más favorable a la movilización social.

El entusiasmo con que miran muchos planificadores y líderes políticos la movilización orientada hacia abajo como estrategia para lograr el cambio estructural en las sociedades en desarrollo les hace olvidar sus verdaderos peligros. Tres de ellos deberían examinarse especialmente cuando se establece la red de organizaciones como parte del sistema político de insumo-producto,

Dada la naturaleza autoritaria de la estrategia de movilización, en su calidad de insumo interno que nace dentro del sistema político de los planificadores y las autoridades, es reducida la reversión de los efectos en los primeros meses o años de su aplicación. Quieran o no aceptarlo los teóricos del desarrollo social, están propugnando un criterio basado en la coerción y el control ejercido desde el centro. Dicho de otro modo, abogan por la utilización de iniciativas generadas exclusivamente por las elites en la esperanza de aumentar la participación real en el sistema social.

Esta iniciativa resulta particularmente atrayente para los que por estar ideológicamente fuertemente comprometidos en situaciones revolucionarias están totalmente seguros de poder determinar el curso de la historia. Sus premisas son dialécticas y científicas. Conciben el sistema social como un todo, en que están entrelazados todos sus elementos constituyentes, y como el producto de la conciencia y la racionalidad del hombre como fuerza que configura y prevalece sobre la naturaleza y la amolda a su voluntad. Suponen que su inteligencia aplicada como técnica basta para transformar el sistema como modelo. En resumidas cuentas, se creen capaces de predecir el resultado de la intervención del Estado. Tienen plena fe en las medidas

/decisivas, en

decisivas, en las estrategias, los planes y la burocracia, en contraposición con la improvisación y los métodos desagregados o pluralistas de la planificación.

Quizá estén en lo cierto. Pero si no lo están, el aparato creado en el esfuerzo por producir la rápida movilización desde arriba, se transformará en un instrumento aun más eficiente de coerción. La movilización orientada hacia abajo es la revolución emanada desde arriba y tiene violentas implicaciones. La dinámica de este proceso en nuestro modelo de insumo-producto político, puede interpretarse como una reducción de los insumos de las antiguas elites que ejercían el control, en beneficio de las nuevas elites que tienen que negociar para obtener el apoyo o basar su poder en activos coercitivos. En caso de que puedan lograr mucha libertad de acción sin tener que entrar en demasiadas transacciones, estas nuevas elites están en condiciones de transformarse en su propia fuente de insumos e iniciar un proceso de movilización orientado hacia abajo.

Pero ocurre entonces que la responsabilidad se torna demasiado pesada para los líderes revolucionarios, y tarde o temprano se verán obligados a defender su política y sus acciones. Si cometen graves errores, pueden también sentirse tentados a recurrir a sus poderes de coerción para corregirlos. En ese momento, es bien probable que la participación popular sea una de las víctimas de la revolución.

El segundo peligro es el de la burocratización, y no afecta solamente a las estrategias de movilización: puede también ocurrir en los intentos normativos por lograr el ascenso gradual de los sectores populares. Sin embargo, la burocratización constituirá por lo general un problema virulento de la movilización orientada hacia abajo, porque la estrategia exige un esfuerzo extraordinario. Es necesario ampliar el aparato del Estado para sustituir o complementar las funciones del sector privado. Si somos honestos, debemos admitir que en esta etapa los campesinos tienen razón cuando se quejan que el terrateniente paternalista ha sido sustituido por el burócrata paternalista. El campesino no está en esto solo: en muchos casos las autoridades políticas también denuncian este efecto secundario indeseado de la transformación. Pero tanto los campesinos como los ministros son impotentes. Quizá ambos desempeñen un papel marginal en el crecimiento de la burocracia.

/El modelo

El modelo de insumo-producto político muestra claramente que los insumos tecnocráticos son la fuente de esta dificultad. Están ubicados en el sistema político mismo. Son esenciales para el proceso de conversión mediante el cual el Estado responde a las aspiraciones populares y trata de proporcionar una corriente mayor de bienes y servicios. Por lo tanto, cuando se adopta una estrategia de movilización, los burócratas ocupan una posición clave. Más que antes de la movilización, actúan como empresarios políticos.^{10/} Como proporcionan bienes colectivos, y suelen ejercer gran control sobre su clientela, están en una posición que les permite acrecentar su poder. Su nuevo papel les permite formular demandas, apoyarse entre sí y ejercer el control al encauzar las exigencias y el apoyo de su clientela, y obtener beneficios. Estos últimos pueden manifestarse de diversas formas - prestigio, emolumentos, sueldos, seguridad, etc. Si son muy capaces, pueden llegar a ser ministros e incluso organizar sus propios partidos políticos.

No está muy claro como diferenciar las funciones técnicas de las políticas en un medio burocrático. Como los burócratas ambiciosos actúan racionalmente y en su propio interés, poco puede hacerse por desalentarlos basándose en razones de moral. Quizá la mejor solución para ese problema sea abrir la red orgánico-burocrática para hacerla más competitiva. En suma, crear una meritocracia en lugar de una burocracia.

Los dos peligros mencionados pueden vincularse con el producto del sistema político. Surgen porque las estructuras existentes continúan limitando la participación de los grupos populares, incluso aunque se hayan producido cambios importantes en el sistema, como consecuencia de la estrategia de movilización orientada hacia abajo.

^{10/} Frohlich, op. cit p. 6 expresa que si los individuos son racionales y egoístas y el suministro de los bienes colectivos (es decir, los que no pueden negarse a miembro alguno de un grupo determinado después de haber sido suministrado a cualquiera de ellos) requiere una organización, esos bienes serán suministrados cuando sea lucrativo para alguien establecer una organización (o utilizar la existente) reunir los recursos, y suministrar los bienes respectivos. Cualquier individuo que actúe para proporcionar un bien colectivo sin proporcionar él mismo todos los recursos, es denominado líder político o empresario político. La función que desempeña ese individuo sólo será considerada útil por él cuando los recursos que puede reunir como líder superan a los costos, y por lo tanto, generan un excedente para él.

/Consideremos ahora

Consideremos ahora el modelo por el lado de los insumos para definir un tercer peligro que allí surge. En estos casos, y por varias razones, permanece latente la movilización orientada hacia arriba. El Estado simplemente no logra establecer un diálogo auténtico e informado con el pueblo y obtener el apoyo de él. Sus esfuerzos no se traducen en una movilidad rápida e irreversible de los estratos bajos, ya sea como individuos o grupos. Cuando se ha producido este estancamiento pese a los decididos esfuerzos que hayan hecho las autoridades, se debe al efecto de por lo menos dos factores interdependientes. Los incentivos que ofrecen los proyectos de movilización orientada hacia abajo no son lo suficientemente intensos como para lograr una reacción masiva. O peor aún, incluso cuando se ofrecen incentivos, los individuos y los grupos pertenecientes a los estratos inferiores no tienen suficientes conocimientos prácticos como para aprovechar las oportunidades ofrecidas. Ambos problemas se relacionan con la organización y la capacitación y a ellos nos referiremos a continuación.

V. Organización y capacitación para la movilización hacia arriba

Suele suponerse que la movilización hacia arriba es producto de una fuerza natural latente en la humanidad, y que si se "eliminan las barreras" o se "liberan" estas fuerzas, se producirá el ascenso deseado. Como se ha dado por sentado que los grupos marginales desean integrarse o que los estratos inferiores desean mejorar su situación, se espera que la transformación radical de las estructuras les permita hacerlo.

La investigación sobre la autogestión obrera revela que hay varios factores que inhiben la participación, incluso cuando la vía está expedita. En la misma forma, los grupos marginales y atrasados tienen deficiencias que pueden contribuir al estancamiento de la movilización hacia arriba, aunque las autoridades hayan puesto cuantiosos recursos y vías a su disposición. Esto ocurre porque los grupos deben haberse organizado, haber producido sus propios líderes o elites, y haber adquirido conocimientos prácticos antes de poder aprovechar efectivamente la nueva tecnología y los recursos a su alcance. Estas tres esferas en las que pueden desarrollarse actividades de movilización - la organización, la educación por el conocimiento y el reclutamiento y la formación de líderes - pueden

/utilizarse como

utilizarse como temas para examinar someramente varias de las orientaciones esenciales que deben considerarse en la planificación de la estrategia de movilización. Comencemos con la última, el reclutamiento y la formación de líderes.

Durante más de un decenio se ha dado importancia en diversas actividades de movilización desarrolladas en América Latina al reclutamiento y la capacitación de líderes. La mayoría de ellas se han ocupado de los factores humanos. Se supone que el liderazgo puede "inculcarse", como pueden enseñarse técnicas de orientación de grupos o de relaciones humanas. Por ese motivo, se ha dedicado mucho tiempo a las técnicas colectivas y se ha adoptado un criterio afectivo para trabajar con individuos que presumiblemente fueron elegidos por sus posibilidades de liderazgo medidas por los criterios disponibles.

Este criterio se basa en la mayoría de los casos en una serie de hipótesis sobre la naturaleza básica del hombre, y en sus motivos para asociarse con los demás. Suele suponerse que los líderes son motivados por el altruismo, la conciencia social o la preocupación por sus congéneres. Los trabajadores locales de los organismos técnicos han considerado que los líderes podrían arreglárselas en alguna forma para poner los intereses de la comunidad o del grupo por sobre sus intereses personales o familiares. Los líderes que actúan motivados por el deseo de "avanzar", son considerados "malos elementos" por los técnicos.

Como lo señalaron Landsberger y Hewitt, en esencia la organización campesina suele ser considerada por sus miembros como un instrumento para alcanzar la movilidad individual o para satisfacer sus deseos personales inmediatos.^{11/} Queramos o no reconocerlo en esas organizaciones las metas personales manifiestas de los líderes y los miembros, constituyen una fuerza poderosa. La competencia entre los líderes puede destruirlas y así ocurre a veces. La solución para la movilidad personal orientada hacia arriba no reside en el adoctrinamiento de los líderes populares o en el control paternalista ejercido desde arriba sino en la creación de un medio orgánico y burocrático en que el espíritu de competencia y la ambición

^{11/} Ibid., p. 566.

puedan utilizarse constructivamente y controlarse mediante la institucionalización de muchos de los papeles de modo que al cambiar quien los desempeña no se perturbe el funcionamiento de la organización.

De ser llevada a la práctica esta proposición tendrá consecuencias directas para la estrategia de movilización. Debe cesar la manipulación burocrática de los líderes escogidos de entre los grupos de campesinos y los barrios, y en cambio la política debe propender a la rápida creación de papeles administrativos en los cuales los líderes populares puedan ejercer el poder en la elaboración de la política y en la asignación de recursos en las esferas superiores, y colaborar en la administración de la mano de obra y los recursos para la realización de proyectos en las esferas inferiores. Como secuela natural del aumento así logrado de los papeles de liderazgo en que entra la competencia política, que constituirá un incentivo para el reclutamiento, se "aflojaría" la estructura orgánica mediante la creación de muchos grupos de intereses especializados nacionales, regionales y locales que contribuirían a evitar la rigidez administrativa y el control centralizado paternalista. El sistema institucional debe estar estructurado deliberadamente de manera que proporcione un foro en el que se expresen los insumos de los grupos populares como demandas y apoyos a través de muchos líderes, de modo que el sistema político se vea obligado a reaccionar ante esta nueva combinación de las fuerzas sociales.

Este método exige aplicar técnicas de perfeccionamiento de las organizaciones y su adaptación en la creación de instituciones populares. Harto se ha avanzado en este campo en algunos de los países desarrollados como para demostrar que la incorporación de la participación popular en las funciones administrativas y planificadoras puede producir resultados muy positivos. Los experimentos realizados en la Asociación de Campesinos y en el Instituto Nacional de Nutrición de Colombia que han permitido la participación de líderes elegidos democráticamente en la adopción de decisiones burocráticas han tenido mucho éxito. En Ciudad de Panamá la utilización de comisiones populares para la administración de los servicios de salud orientada por la comunidad ha reducido los costos a la vez que mejorado la eficiencia; ese programa se está aplicando ahora en las zonas rurales. En México, el Programa de Obras Rurales a través de la Cooperación

/está estableciendo

está estableciendo una red nacional de organismos locales a los cuales se ha hecho responsable de la ejecución de los proyectos, lo que ha estimulado la aparición de nuevos líderes y la coordinación de las actividades técnicas en función de los trabajos locales. En Chile y el Perú los organismos de la reforma agraria y de desarrollo rural han estado avanzando sostenidamente en esa dirección por algún tiempo. Resulta impresionante escuchar a algunos campesinos de esos países utilizar el lenguaje y los conceptos de la planificación al definir sus problemas y programar sus actividades para alcanzar las metas del desarrollo. Esta movilización de los campesinos tendrá con el tiempo amplias repercusiones para la distribución del ingreso.^{12/}

Queda mucho por hacer en cuanto al perfeccionamiento de las técnicas del desarrollo descentralizado de las organizaciones. Quizá los nuevos métodos de educación vivencial contribuyan más que ningún otro al rápido aumento de la capacidad del pueblo para realizar cosas y acelerar la movilización. Paulo Freire ha hecho un importante aporte a la introducción de la nueva teoría y métodos para transformar la mentalidad campesina:

"Repetimos una vez mas que el conocimiento no se extiende desde el que se juzga conocedor hasta aquellos a quienes se considera ignorantes; el conocimiento se crea en las relaciones del hombre con el mundo - que son las relaciones de transformación - y se perfecciona mediante la discusión crítica de estas relaciones".^{13/}

Este proceso ha sido denominado "educación vivencial" por algunos autores.^{14/} Entre los psicólogos sociales que trabajan con grupos es más conocido como "educación por el conocimiento" en contraposición con la "educación por la motivación". Desde esta perspectiva, el problema de la participación masiva en el desarrollo pertenece a la esfera de la estructura del conocimiento de los miembros de la sociedad cuyo status los pone en

^{12/} CEPAL, La distribución del ingreso en América Latina, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.71.II.G.2, Nueva York, 1970.

^{13/} Paulo Freire, "El conocimiento nace de una visión crítica del mundo", Ceres, Vol. 4, N° 3, mayo-junio, 1971, p. 51.

^{14/} Samuel Yohai, "Educación vivencial y acción comunal", Flash (Bogotá), Vol. 7, N° 69, julio de 1971, p. 27.

desventaja educacional. Considera al hombre como el producto de su medio: por lo menos en función del desarrollo de las capacidades innatas, el lema debería ser "hay que cambiar las estructuras para que cambie el comportamiento del individuo". Pero este lema lleva en si la contradicción lógica mencionada al comienzo de este trabajo, cual es que el cambio estructural es a su vez el producto del conocimiento y la participación del individuo.

Evidentemente, es necesario tener ambos aspectos en cuenta al promover la movilización orientada hacia arriba. El cambio no se produce automáticamente. No porque se suelte el freno, se avanza. Es necesario aplicar energía, y ésta debe ser orientadora.

Un creciente número de expertos cree que la participación emanará de la habilidad de los individuos para comprender su relación con el medio socio-político que les permitirá adquirir control sobre él. Como por lo menos parte de este medio es orgánico y burocrático, la movilización hacia arriba estará condicionada por el desarrollo de una "conciencia cívica" y la capacidad para comprender el funcionamiento del sistema político que permita lograr metas individuales y colectivas.

No basta formular generalizaciones respecto de la praxis para el aprendizaje dentro del marco orgánico. Se necesitan métodos eficaces. Habrá que recondicionar el medio burocrático para que no desaliente estos intentos de aprendizaje, y los métodos de comunicación y capacitación en la estrategia de movilización tendrán que concentrarse en la estructura del conocimiento de los individuos de bajo status al estimular en ellos la confianza en si mismos y darles los conocimientos empíricos necesarios para que puedan iniciar una acción societal.^{15/}

^{15/} Esta afirmación ha sido comprobada por la investigación. Véase J.R. Mathieson, "Communication patterns and powerlessness among urban poor", Studies in Cooperative International Development, 1971, p. 7 (Sobre Ciudad Guayana, Venezuela). James Petras y Maurice Zeitlein, "Agrarian radicalism in Chile" en Stavenhagen, op. cit., p. 531, dicen que "la afirmación teórica es que la participación consciente de los actores políticos en el proceso social, participación que se basa en el conocimiento teórico de la realidad social y en los probables resultados de determinada acción adoptada en determinadas situaciones sociales, pueden crear el vínculo (la variable interviniente) entre las condiciones objetivas de existencia del campesino y el desarrollo de sus respuestas subjetivas ante estas condiciones..."

La descentralización burocrática y la creación de nuevas redes de organizaciones funcionales en las sociedades en desarrollo supone mucho más que la descentralización de las operaciones y su transferencia de la capital nacional a las unidades regionales o zonales. Para estimular eficazmente la movilización orientada hacia arriba como respuesta dinámica ante los estímulos orientados hacia abajo ofrecidos por las autoridades políticas, deben encontrarse los medios para devolver efectivamente el poder al pueblo para capacitarlo a aumentar su habilidad para ejercer ese poder por el aprendizaje a través de la acción.

